
VII. Coopération avec les pays de l'Europe de l'Est



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1548>

DOI : 10.4000/aspd.1548

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 1996

Pagination : 176-183

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

« VII. Coopération avec les pays de l'Europe de l'Est », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 15 | 1996, mis en ligne le 17 mai 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1548> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.1548>

VII. Coopération avec les pays de l'Europe de l'Est

Les Chambres fédérales ont adopté l'arrêté fédéral sur la coopération avec les Etats d'Europe orientale. Cet arrêté constitue la base juridique pour cette coopération et en fixe les objectifs et les priorités. Les principaux instruments de coopération sont la coopération technique, l'aide financière non remboursable, la garantie de crédits et l'aide humanitaire. L'environnement est l'un des domaines prioritaires.

L'aide aux pays de l'Est économiquement les plus avancés est répertoriée par le Comité d'aide au développement non pas dans l'«aide publique au développement» (APD), mais dans un agrégat séparé d'«aide publique». L'énumération des pays en développement bénéficiaires de l'APD et des pays en transition dont la coopération n'est pas comptabilisée dans l'APD figure au chapitre VI.1.1. de la Revue. Les pays en développement de l'Europe orientale et de l'Asie centrale sont compris dans les crédits de programme d'aide aux pays de l'Est et couverts par l'arrêté concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. L'aide humanitaire à l'ex-Yougoslavie et aux pays de l'Europe centrale et orientale est financée par le crédit de programme pour la continuation de l'aide humanitaire internationale.

Crédits de programme

1'650 millions de francs sont à disposition pour financer l'aide publique aux pays de l'Est. Le premier crédit-cadre adopté en 1990 portait sur un montant de 250 millions de francs. Il était en faveur de la Hongrie, de la Pologne et de l'ancienne Tchécoslovaquie. Le Parlement a approuvé en janvier 1992 un deuxième crédit de programme de 800 millions de francs, permettant d'étendre l'aide à l'Albanie, la Bulgarie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Roumanie, la Slovénie et aux Etats Baltes. Ce crédit a été augmenté de 600

millions de francs en mars 1993 pour être étendu à tous les pays issus des anciennes républiques soviétiques.

Base légale pour l'aide aux pays de l'Est

L'arrêté fédéral de portée générale concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, présenté en septembre 1994 par le Conseil fédéral, constitue la base légale à ce domaine des relations extérieures. Le contenu ressemble à certains aspects de la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire. L'arrêté n'est pas axé comme la loi de 1976 sur l'aide aux populations les plus démunies ou sur les pays les plus pauvres mais sur la recherche de la stabilité et de la sécurité en Europe. Les objectifs prépondérants sont la promotion de l'Etat de droit, de la démocratie et la transition vers l'économie de marché. Pour les républiques d'Asie centrale, l'accent sera porté moins sur l'Etat de droit et l'économie de marché, mais plutôt sur l'amélioration des conditions de vie. L'arrêté fédéral relève le caractère provisoire de cette aide à la transition de ces pays de l'Est. Il est d'ailleurs limité à dix ans, contrairement à la loi sur la coopération au développement de 1976 qui n'est pas limitée dans le temps.

Délibération du Parlement sur l'aide aux pays de l'Europe de l'Est

L'adoption de l'arrêté fédéral concernant la coopération avec les pays de l'Est par les Chambres fédérales a été l'occasion de discussions sur ce thème, en particulier à la session de mars 1995 du Conseil National. Seuls 5 parlementaires étaient opposés à l'adoption de cette base légale. 123 parlementaires ont voté pour. Plusieurs modifications à l'arrêté fédéral ont cependant été demandées par certains parlementaires et par la Commission de gestion. Plusieurs parlementaires ont relevé qu'il fallait davantage concentrer les moyens limités de l'aide sur certains pays, certaines régions et certains secteurs. Le Conseil fédéral reconnaît d'ailleurs dans son rapport sur la politique économique extérieure la nécessité d'une concentration régionale et sectorielle de l'aide, compte tenu des moyens financiers limités et des coupures budgétaires. D'autres parlementaires ont relevé l'importance du suivi et de l'évaluation des projets. La Commission de gestion a proposé avec succès d'ajouter «la mise en place de structures sociales» dans les objectifs généraux de la coopération avec l'Est, qui ne mentionnent que «le soutien dans leurs efforts de transition vers la démocratie et l'économie de marché» (art. 1). L'article 14 proposé par le Conseil fédéral stipulait que celui-ci devait veiller à la coordination au sein de l'administration fédérale. Le Conseil national a adopté une formulation plus précise. Le Conseil fédéral doit ainsi veiller à «l'instauration d'une cohérence et d'une coordination de la politique à l'égard de l'Europe de l'Est».

Un nouvel article 3 a été aussi proposé par la commission. Le Conseil fédéral est ainsi «autorisé, en cas de graves violations des droits de l'homme et de discriminations de minorités, de cesser ou d'interrompre, partiellement ou

complètement, la coopération» (art. 3a). Le conseiller national Rolf Mauch (PRD, AG) proposait une formulation plus forte, imposant au Conseil fédéral l'interruption de la coopération en cas de violations manifestes des droits de l'homme. Cette dernière proposition a été rejetée, alors que la modification proposée par la commission a été adoptée. Le nouvel arrêté sur l'aide aux pays de l'Est est entré en vigueur au premier semestre 1996.

Formes de coopération

La coordination internationale des mesures d'aide pour les pays de l'Est est menée par le Groupe des 24 (G-24) (Groupe des pays de l'OCDE, sauf le Mexique), ainsi que par les groupes consultatifs de la Banque Mondiale. La coopération avec les pays de l'Europe de l'Est revêt essentiellement les formes suivantes:

Coopération technique: elle recouvre la mise à disposition d'experts qualifiés et la prise en charge des frais liés au projet. Les principaux domaines d'activité de la DDA sont la formation et la recherche, l'agriculture, l'environnement et l'énergie. La priorité est donnée au transfert de savoir-faire.

Coopération financière: elle est composée de l'aide financière, de l'aide à la balance des paiements, des mesures de désendettement et des garanties de crédits. L'aide financière permet de mettre à disposition des moyens financiers permettant l'acquisition de biens d'équipement ou de services. Les projets financés relèvent de l'infrastructure, de l'énergie, de la santé ou de la protection de l'environnement. Un accent particulier est mis sur les activités de formation. La Suisse a conclu avec la quasi-totalité des pays de l'Est des accords sur l'octroi de l'aide financière non remboursable. Les domaines prioritaires sont fixés lors des négociations avec le gouvernement des pays concernés sur la base d'analyses sectorielles et par pays réalisées par des institutions multilatérales. Le G-24, en collaboration avec le FMI, accorde des aides à la balance des paiements. Celles-ci revêtent généralement la forme de crédits non liés accordés aux conditions du marché. La Suisse a participé à ces actions du G-24. Aucune nouvelle aide à la balance des paiements n'a été fournie par la Suisse en 1994.

Les garanties de crédits permettent l'accès à des crédits commerciaux pour financer des livraisons de biens d'équipement prioritaires. Ces garanties concernent des projets dont on est en droit d'attendre un rendement permettant le remboursement et le paiement des intérêts. Ces garanties de crédits doivent notamment permettre à des PME d'accéder aux crédits permettant de moderniser leur appareil de production. La situation économique dans certains pays est telle qu'elle présente trop de risques pour la Garantie des risques à l'exportation (GRE). C'est pourquoi cette garantie complémentaire est prévue dans les crédits-cadres sur les pays de l'Est lorsque la GRE ne peut intervenir. Contrairement à la GRE, la garantie de crédits assure même le risque de ducroire sans garantie d'Etat (risque d'insolvabilité de l'acheteur). L'expérience avait montré que les fournisseurs suisses craignent ce risque d'insolvabilité.

Mesures de promotion commerciale: ces mesures cherchent à favoriser une meilleure participation des Etats d'Europe de l'Est au commerce international. Elles comprennent la formation de professionnels de l'exportation, la modernisation d'équipements, mais aussi la conclusion d'accords de libre-échange ou l'octroi de préférences tarifaires. La Suisse soutient les activités de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) et du Bureau de l'ONUDI à Zurich. Ces organisations permettent de mettre en contact des partenaires commerciaux potentiels en Suisse et dans les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que des investisseurs potentiels. Des projets de promotion des exportations de certains produits vers la Suisse sont aussi élaborés.

Mesures de nature à encourager l'engagement de ressources du secteur privé: la Suisse cherche à adopter des accords de protection des investissements, des accords de double imposition ou d'autres accords économiques avec les pays de l'Europe de l'Est. Elle souhaite aussi favoriser la diffusion d'informations sur les conditions d'investissement.

Actions multilatérales: le soutien de la Suisse revêt surtout la forme de cofinancements à des projets d'institutions financières multilatérales (Banque européenne de développement BERD, Banque mondiale). La Suisse participe par exemple au programme de la Banque mondiale pour la protection de la Mer d'Aral. Elle participe aussi à un «Debt for Environment Swap», qui permet une réduction des dettes polonaises par un engagement dans le domaine de l'environnement. La Suisse soutient le Fonds nucléaire de la BERD, qui finance des mesures d'urgence visant à améliorer la sécurité des installations nucléaires ou à accélérer la fermeture de certaines centrales dangereuses.

Réorganisation administrative de l'aide

Les activités de coopération avec les pays de l'Est sont gérées conjointement par la DDA pour la coopération technique (et une partie de l'aide financière), et par l'OFAEE, pour la coopération financière ainsi que les mesures de soutien au secteur privé et d'intégration au commerce mondial. L'aide à la balance des paiements est versée par le Département des finances. L'Office fédéral de l'environnement (OFEFP) émet des recommandations sur les projets environnementaux. Les activités du Bureau de coopération pour l'Europe de l'Est de la Direction politique du DFAE ont été intégrées dans la DDA fin 1994. Le DFAE est chargé de la coordination de l'aide.

Répartition géographique de l'aide

Dans son Rapport annuel 1994 sur la coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale, le Conseil fédéral relève les évolutions économiques très variables d'un pays à l'autre. Il classe les pays en trois catégories. Un premier groupe de pays comprend ceux qui ont réussi à surmonter les moments les

plus durs de la crise de l'ajustement. Ces pays connaissent les réformes les plus avancées: Hongrie, Pologne, Tchéquie, Slovaquie, les Etats Baltes, Slovénie et Croatie. Les pays du deuxième groupe sont freinés par la lenteur des réformes structurelles: Albanie, Bulgarie, Kirghizistan, Roumanie et Russie. Les autres pays ne sont qu'au début du processus de réforme. Au commencement de la coopération avec les pays de l'Est, la Suisse privilégiait l'aide humanitaire et l'aide à la balance des paiements. L'accent est maintenant mis plutôt sur la coopération technique, l'aide financière non remboursable et la promotion des investissements.

Le DFAE et la Commission de gestion du Conseil National ont examiné en 1995 les moyens de mieux concentrer les moyens financiers affectés à la coopération avec les pays de l'Est. La DDA a établi une liste de pays de concentration de l'aide. La coopération avec les pays bénéficiaires traditionnels de l'aide suisse va diminuer progressivement d'ici la fin du siècle (Hongrie, Slovaquie et Pologne). 50% au moins des ressources financières vont être affectées à certains pays de l'Europe du Sud-Est et certains pays de la CEI: Albanie, Bulgarie, Macédoine, Roumanie dans le premier groupe de pays, Kirghizistan, Russie et Ukraine parmi les pays de la CEI. Même si ce pays ne fait pas partie de la liste des pays de concentration, la Suisse va aussi accorder une priorité à la reconstruction en Bosnie.

Stratégie suisse de coopération environnementale

Plusieurs conférences réunissant les ministres européens de l'environnement ont permis depuis 1991 de définir les grandes lignes et les priorités de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale (processus «Un environnement pour l'Europe»). La deuxième Conférence paneuropéenne des ministres de l'environnement qui s'est tenue en avril 1993 à Lucerne avait débouché sur l'adoption du Programme d'action environnementale Europe centrale et Europe de l'Est (PAE). Le PAE fait maintenant office de ligne directrice pour la coopération environnementale de la Suisse avec les pays de l'Est. Le domaine environnement et énergie fait partie des cinq priorités de l'aide de la Suisse à ces pays. La Suisse accorde une attention à la prise en compte des aspects écologiques dans le processus de réforme économique et sociale. L'environnement est un thème transversal. Les objectifs environnementaux ne doivent pas être pris en compte uniquement dans certains projets spécifiques, mais ils devraient être intégrés dans tous les domaines de la coopération. La Suisse souhaite plus particulièrement soutenir les réformes institutionnelles et la création de conditions cadres adéquates en matière de protection de l'environnement, par la formation et l'appui à la formulation de programmes nationaux d'action environnementale.

Coopération en 1994

Le tableau 21 relève les versements de coopération en 1994 par pays. La coopération technique s'est élevée à 54 millions de francs et l'aide financière à 95 millions de francs.

Tableau N° 21

Aide publique aux pays de l'Est Versements en 1994 par pays (en milliers de francs)			
Pays	Coopération technique	Aide financière	Aide humanitaire
Albanie	4'764	3'554	224
Arménie	0	0	220
Azerbaïdjan	0	0	1'001
Bélarus	0	2'413	231
Bulgarie	5'106	0	70
Estonie	785	0	0
Ex Rép yougoslave de Macédoine	0	1'850	0
Ex-Yougoslavie, divers Etats	0	0	27'436
Géorgie	0	0	1'072
Hongrie	6'023	2'124	0
Kirghizistan	4'302	14'000	407
Lettonie	1'230	5'819	0
Lituanie	1'226	4'450	0
Moldavie	0	0	125
Ouzbékistan	0	0	1'683
Pologne	3'996	8'000	0
Roumanie	3'632	0	101
Russie	8'680	2'040	2'289
Slovaquie	4'915	11'500	0
Slovénie	30	0	0
Tadjikistan	0	1'553	1'065
Tchéquie	1'445	16'650	0
Ukraine	0	0	133
Projets régionaux	5'357	16'335	3'510
Administration	2'508	4'493	
Total	54'000	94'780	39'567
Sources: Rapport annuel du Conseil fédéral sur la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale 1994. DEH, Abt. Humanitäre Hilfe und SKH, Statistiken – Humanitäre Hilfe des Bundes, Bern, 19. April 1995.			

Les principaux pays partenaires pour la coopération technique ont été en 1994 la Russie, la Hongrie, la Bulgarie, la Slovaquie et l'Albanie. Les principaux pays bénéficiaires de l'aide financière étaient la Tchéquie, le Kirghizistan, la Slovaquie et la Pologne. Un bureau de liaison dirigé par des oeuvres d'entraide suisses a été ouvert au Kirghizistan en 1994. La promotion du commerce a été soutenue par des projets se montant à 1,9 million de francs. L'aide humanitaire, d'un montant total de 40 millions de francs en 1994, a concerné surtout l'ex-Yougoslavie (voir point 1.7 du chapitre VI sur les engagements dans cette région depuis le début des conflits). Des garanties de crédit ont été accordées pour un montant global de 78 millions de francs. Ce sont des garanties qui n'impliquent pas forcément de dépenses réelles. La contribution aux organisations multilatérales s'est élevée à 31 millions de francs en 1994, dont 11,4 millions d'ECU de contribution annuelle à la BERD.

Aide des cantons et communes

Les cantons ont versé 1,2 million de francs pour les pays de l'Europe de l'Est, les communes 1,4 million. Alors que le 96% de l'aide des cantons et communes pour les pays en développement passe par des contributions à des institutions privées d'entraide, les cantons et communes gèrent eux-mêmes directement le 47% de l'aide aux pays de l'Europe orientale. Ceci s'explique essentiellement par les nombreux jumelages de communes suisses avec des communes de pays de l'Est.

Aide privée pour les pays de l'Europe de l'Est

L'aide fournie par les institutions privées pour les pays de l'Europe de l'Est s'est élevée à 14,3 millions en 1994, sans compter les pays en développement de l'Est. Les principaux pays bénéficiaires ont été l'ex-Yougoslavie, la Roumanie (8,5 millions de francs versés en 1994), la Russie (2,8 millions de francs), la Pologne (0,8) et la Hongrie (0,8). Ces montants ne comprennent pas l'aide des ONG financées par les contributions de la Confédération, des cantons et communes. Beaucoup d'organisations ont été créées ces dernières années spécifiquement pour l'aide à certains pays de l'Est (Roumanie surtout). Plusieurs hôpitaux suisses travaillent à l'amélioration de la qualité des soins avec des établissements hospitaliers partenaires dans plusieurs pays de l'Est. Ces partenariats permettent de fournir des connaissances médicales et du matériel.

Sources

Conseil fédéral, *Message concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est*, du 19 septembre 1994, Berne, Message No 94.083, Feuille fédérale, Vol. V, pp. 537 à 565
EDA/DEH, *Statistiken 1994, Humanitäre Hilfe des Bundes*, Bern, DEH, Abt. Humanitäre Hilfe und SKH, 19.4.1995

Rapport annuel du Conseil fédéral sur la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale 1994, Berne, 1995

OFAEE, DDA, OFEFP, *Un environnement pour l'Europe, la contribution de la Suisse. Projets environnementaux de l'OFAEE, de l'OFEFP et de la DDA en Europe centrale et orientale*, Berne, 28 septembre 1995

Ramsauer, Rudolf, «Coopération économique avec la nouvelle Europe centrale et orientale. Intégration et stabilisation», in: *Vie économique*, 10/1994, pp. 10 à 18

IUED, *Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale 1994*, Genève, IUED, octobre 1995